

	<b>FORMATO:</b> MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: <b>3.0</b>
	<b>PROCESO:</b> FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA	Fecha: <b>27/02/2018</b>
		Código: <b>FPN-F-01</b>

<b>Tipo de proyecto normativo:</b> (Marque con una X)	<b>Decreto</b>	<b>X</b>
	<b>Resolución</b>	
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo <i>Por el cual se adiciona la sección 9 al capítulo 6, del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda con aplicación condicionada del Programa "Semillero de Propietarios"</i>		

**Para el diligenciamiento de este formato es necesario registrarse por lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República", en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.**

<b>1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición</b> Normas y razones técnicas, jurídicas o económicas que justifiquen la necesidad de expedir la norma.
<p>El artículo 51 de la Constitución Política consagró el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna, estableciendo que el Estado es quien fija las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promueve planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.</p> <p>El artículo 5º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, establece como solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro, siendo acciones conducentes para su obtención, entre otras, el mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda y establece como una acción conducente para la obtención de soluciones de vivienda, la celebración de contratos de leasing habitacional para adquisición de vivienda familiar de interés social.</p> <p>De acuerdo con el artículo 2.28.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010, se entiende por operación de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar, el contrato de leasing financiero mediante el cual una entidad autorizada entrega a un locatario la tenencia de un inmueble para destinarlo exclusivamente al uso habitacional y goce de su núcleo familiar, a cambio del pago de un canon periódico; durante un plazo convenido, a cuyo vencimiento el bien se restituye a su propietario o se transfiere al locatario, si este último decide ejercer una opción de adquisición pactada a su favor y paga su valor.</p> <p>El artículo 6º de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, define el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.</p> <p>El inciso segundo del artículo 6º de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, establece que está en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.</p> <p>El parágrafo 4 del artículo 6º de la Ley 3 de 1991 dispone que los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos concurrentemente para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita.</p> <p>El Decreto Ley 555 de 2003 por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, establece en su artículo 3º las funciones atribuidas a dicha Entidad.</p> <p>El artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 establece que las facultades atribuidas al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA- en el artículo 22 de la misma ley, deberán ejecutarse a partir de la celebración de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral</p>

5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan. Así mismo el parágrafo 1 del mismo artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 dispone que para el cumplimiento de las demás funciones asignadas a FONVIVIENDA, podrá acudir a la celebración de contratos de fiducia en los mismos términos y condiciones establecidas en dicho artículo.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 1469 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debe reglamentar un procedimiento mediante el cual se articulen los recursos del subsidio familiar de vivienda con los recursos originados en créditos para la adquisición de vivienda o leasing habitacional.

El parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, estableció que el Gobierno Nacional deberá reglamentar las condiciones bajo las cuales se garantizará la utilización del contrato de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 26 de la Ley 1469 de 2011. En todo caso se utilizará esta figura como un mecanismo efectivo para que los sectores de escasos recursos puedan adquirir la propiedad del inmueble.

En orden a dar cumplimiento a estos postulados de rango legal, mediante la expedición del Decreto 2413 de 2018, se adicionó un capítulo al Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del Programa "Semillero de Propietarios" y su componente de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra.

Ahora bien, el programa "Semillero de Propietarios" tiene como objetivo lograr que mediante procesos previos de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, los hogares con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, puedan acceder luego de finalizada la etapa de arrendamiento, a los productos financieros que les permitan lograr el cierre financiero para la adquisición de las viviendas.

No obstante lo anterior, si bien la reglamentación del Decreto 2413 de 2018 hace referencia a las operaciones de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, dentro de las estrategias para lograr que los hogares con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes puedan acceder a instrumentos de financiación que les permitan el cierre financiero para la adquisición de vivienda, también se encuentra la promoción del ahorro y la de instrumentos de financiación como el crédito hipotecario y el leasing habitacional.

Con respecto a las condiciones de acceso diferencial al subsidio familiar de vivienda destinado al arrendamiento, se debe indicar inicialmente que a partir de la expedición de la Sentencia T 025 de 2004 por parte de la Corte Constitucional, la cual declara el estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada interna del país, se ha reconfigurado el rol que el Estado debe asumir como principal ejecutor de las acciones destinadas a la superación de dicha realidad.

La Ley 1537 de 2012 en su artículo 12 ha hecho referencia expresa a la población en situación de desplazamiento como destinatarios preferentes de viviendas resultantes de proyectos que se financien con recursos del Subsidio Familiar de Vivienda a cargo del Gobierno Nacional, ese mismo artículo establece el acceso preferente para mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

De otro lado, el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 establece el tratamiento preferente en los procesos de postulación al subsidio familiar de vivienda de mujeres cabeza de familia, trabajadoras informales y madres comunitarias.

Ahora bien, con respecto a los miembros de la fuerza pública, en el marco de la legislación actual estos pueden ser considerados como víctimas del conflicto armado interno en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, situación que ha sido reconocida por la Corte Constitucional en Jurisprudencia reciente (Sentencia C 161 de 2016).

Este reconocimiento en el contexto actual del posconflicto, plantea como un mecanismo de reparación a quienes resultaron directamente afectados por este, el establecimiento de condiciones de acceso más favorable para los programas sociales del Estado, con lo cual se justifica la consideración a los miembros de la fuerza pública dentro del componente de enfoque diferencial establecido para el programa Semillero de Propietarios.

La estimación de los porcentajes para la aplicación de criterios de enfoque diferencial dentro del programa Semillero de Propietarios se justifica por el tamaño relativo de esta población y su mayor nivel de vulnerabilidad. Al hacer una revisión de distintas fuentes de información, se encuentra que más de 18 millones de colombianos se encuentran dentro de alguno de los criterios de enfoque diferencial definidos, lo cual representa más del 37% de la población proyectada por el DANE para 2018. Es importante señalar que este porcentaje es una sobreestimación, ya que una persona puede pertenecer a más de un grupo poblacional, y por este motivo se definió que hasta el 20% de los cupos del programa tendrán criterios de enfoque diferencial.

<b>Criterio de enfoque diferencial</b>	<b>Número de personas</b>	<b>Fuente</b>
Víctimas desplazamiento	7.452.897	Registro Único de Víctimas (RUV)
Madres comunitarias ICBF	69.000	ICBF

Población tercera edad (>65 años)	4.016.652	Proyecciones DANE
Condición de discapacidad	1.342.222	Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD).
Miembros comunidades étnicas	5.220.764	Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2017)
Miembro fuerza pública	485.000	Policía Nacional y Fuerzas Militares
<b>Total</b>	<b>18.586.535</b>	

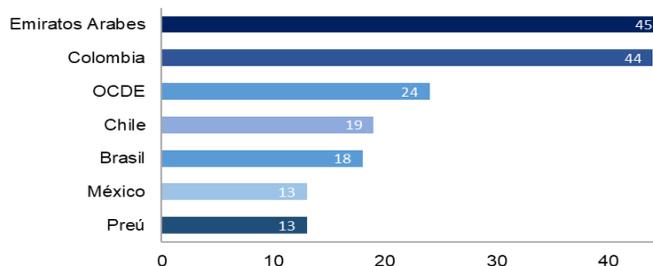
A continuación se presenta el análisis económico que se llevó a cabo para: determinar la ampliación del programa "Semillero de Propietarios", establecer la focalización poblacional del subsidio familiar en vivienda (SFV) con aplicación condicionada, complementario al de MCY, definir el valor del aporte del hogar y determinar el valor del nuevo SFV. El análisis se compone de cuatro secciones: la primera describe la motivación detrás de la ampliación de la estrategia "Semillero de Propietarios" y la creación de un subsidio complementario al de Mi Casa Ya (MCY); la segunda, describe la justificación de la focalización poblacional del programa; la tercera detalla el proceso para determinar el aporte del hogar durante la fase de ahorro; y, la cuarta, describe el análisis económico realizado para determinar el valor del SFV con aplicación condicionada, complementario a MCY.

a. ¿Por qué es necesario ampliar la estrategia de "Semillero de Propietarios"?

El programa "Semillero de Propietarios" tiene el objetivo de facilitar el acceso a una solución de vivienda digna para la población cuyos ingresos son iguales o inferiores a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene la meta de otorgar un total de 200 mil subsidios de este programa en el cuatrienio (2019 – 2022), de los cuales se espera entregar 40 mil en 2019. En este sentido, para lograr el objetivo de la política y alcanzar la meta propuesta, es necesario consolidar la demanda y oferta de vivienda disponible para el programa.

Para determinar la demanda potencial del programa, se realizaron tres ejercicios. El primero consistía en determinar el porcentaje de hogares que viven en arriendo en Colombia en comparación con otros países. La Gráfica 1 muestra que Colombia presenta una tasa de arrendamiento elevada en comparación con países con niveles de desarrollo similar (México 13%, Perú 13%) y en comparación con países desarrollados (OCDE 24%).

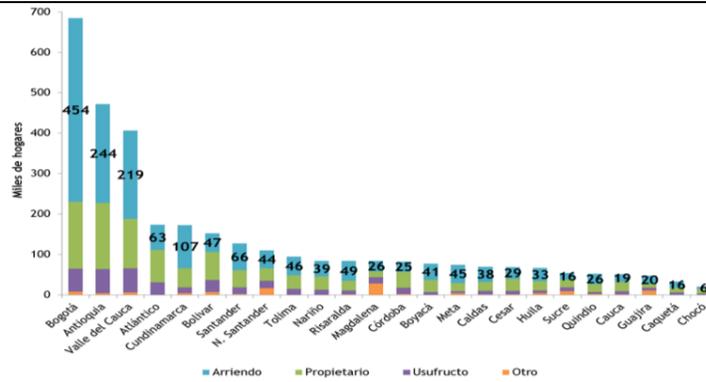
Gráfica 1. Porcentaje de hogares que viven en arriendo según país



Fuente: DANE. OCDE. Cálculos MVCT.

En el segundo ejercicio se estudió el número de hogares de los deciles 3, 4 y 5 (que corresponden a las personas que ganan entre 1 y 2 SMLMV) que viven en arriendo desagregado por Departamento, ya que son los hogares que podrían estar interesados en participar. El resultado se presenta en la Gráfica 2, y muestra que, actualmente el número total de hogares que viven en arriendo en Colombia es 1.716.552.

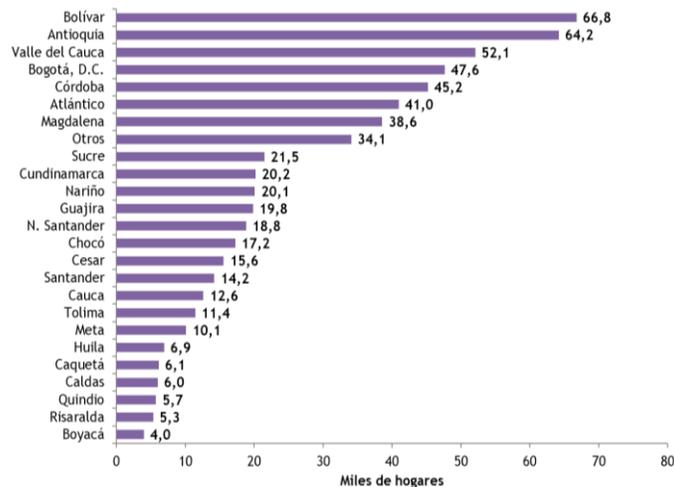
Gráfica 2. Número de hogares de deciles 3, 4 y 5 según tipo de tenencia



Fuente: GEIH. Cálculos MVCT.

En el tercer ejercicio, se estudió el número de hogares de los deciles 3, 4 y 5 que presentan déficit habitacional por departamento, pues se consideran los hogares con incentivos a participar en el programa "Semillero de Propietarios". La Gráfica 3 presenta los resultados, y muestra que en total existen 605.238 hogares en el país que tienen déficit habitacional.

Gráfica 3. Número de hogares de deciles 3, 4 y 5 con déficit habitacional

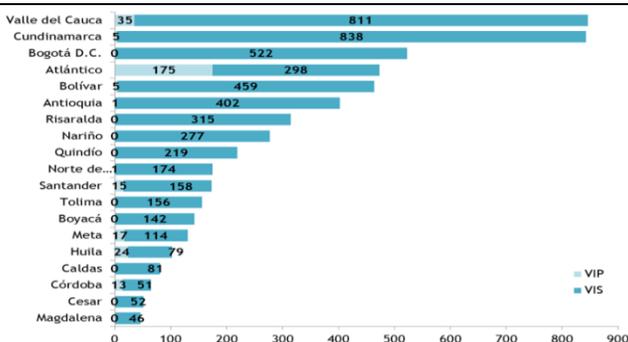


Otros: Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés, Vichada.  
Fuente: GEIH. Cálculos MVCT.

Así las cosas, se determinó que la demanda potencial del programa "Semillero de Propietarios" sería elevada y estaría acorde con el cumplimiento de la meta de otorgar 200 mil subsidios en el cuatrienio, ya que el arrendamiento es un fenómeno que atañe a una gran parte de la población, y el número de hogares que presenta déficit habitacional es también alto.

Ahora bien, para el cumplimiento de la meta es necesario consolidar la oferta de vivienda. En este punto, es importante tener en consideración que uno de los objetivos específicos del programa "Semillero de Propietarios" consiste en estimular la construcción de vivienda de interés prioritario y social en el país, por lo cual, la oferta de vivienda nueva es fundamental para el programa. En este sentido, se realizó un ejercicio para determinar la oferta potencial de vivienda nueva para 2019 que consistió en tomar el número de viviendas VIP y VIS que estarían disponible este año según información proveída por Camacol, y, se aplicó una tasa del 11% que según la Encuesta de Galería Inmobiliaria corresponde al porcentaje de viviendas nuevas que se destinan para arrendamiento. La Gráfica 4 muestra los resultados según departamento, donde se observa que la oferta de vivienda nueva sería de 5.484 unidades, es decir, no alcanza a ser el 20% de los 40 mil subsidios que se espera otorgar en 2019. Con esto, se evidencia una escasez en la oferta de vivienda nueva que debe ser atendida para lograr cumplir con los objetivos propuestos del programa.

Gráfica 4. Oferta de vivienda VIS y VIP para 2019



Fuente: Camacol, Galería Inmobiliaria. Cálculos MVCT.

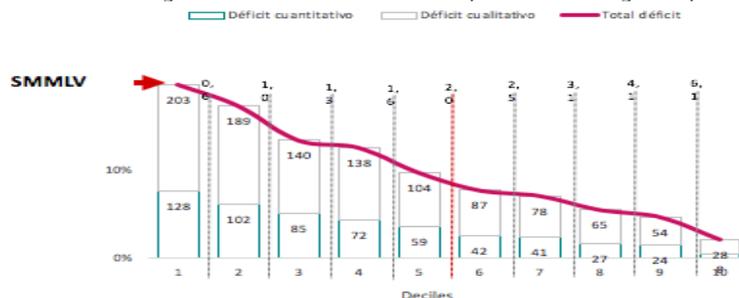
En este sentido, Semillero de Propietarios busca impulsar ese porcentaje de personas que destinan viviendas nuevas para arrendamiento por medio de diferentes estrategias de negocio dispuestas en el esquema operativo del programa. Sin embargo, se considera que es necesario complementar las estrategias para fomentar la construcción de VIS y VIP, con mecanismos alternativos a un esquema de arrendamiento social que cumplan con los objetivos de política de Semillero de Propietarios, de fomentar la inclusión financiera de la población objetivo de manera que se genere un historial bancario y se contribuya al cierre a través de instrumentos financieros, para que el hogar logre convertirse en propietario.

Así pues, se plantea desarrollar una estrategia en la cual los hogares puedan hacer contribuciones a un producto financiero de ahorro, de manera que se bancaricen, se genere su historial bancario, y logren al cabo de 18 meses, constituir parte de su cuota inicial para una operación de leasing habitacional o crédito hipotecario. De esta manera, las personas que cumplan con el ahorro establecido, podrán acceder con mayor facilidad y podrán aplicar el subsidio que les ha sido asignado de manera condicionada, complementario al subsidio otorgado para MCY, lo cual les permitirá alcanzar el cierre financiero.

b. Focalización poblacional del programa

Para determinar la focalización poblacional del SFV complementario al otorgado en el marco del programa MCY se partió del análisis realizado para el programa Semillero de Propietarios. En este sentido, se estudió la distribución de hogares que se encuentran en déficit habitacional según su nivel de ingreso (Gráfica 5). En Colombia, el número de hogares que presentan déficit habitacional es 1.672.191 que corresponde al 15% de la población. De manera particular, se observa que, de estos hogares, 1.219.481 devengan salarios inferiores a 2 SMLMV.

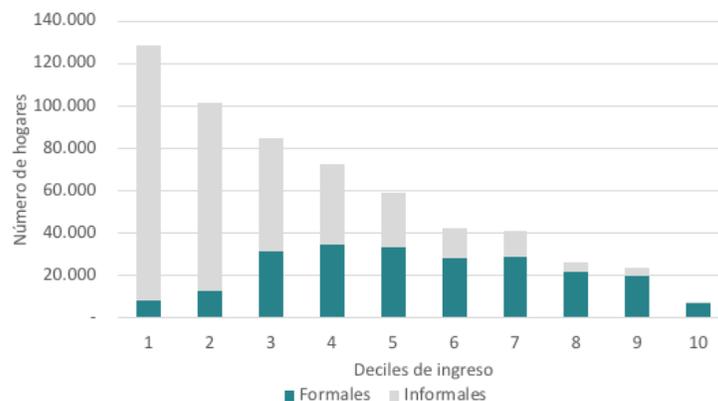
Gráfica 5. Distribución de hogares en déficit habitacional por decil de ingreso (miles de hogares)



Fuente: GEIH. Cálculos MVCT.

Ahora bien, al estudiar los hogares en déficit cuantitativo según su nivel de formalidad y el decil de ingreso (Gráfica 6), se observa que, el déficit se concentra principalmente en los deciles 1 a 5. Además, mientras en el decil 1 y 2 los hogares son principalmente informales, los deciles 3, 4 y 5 tienen una distribución más homogénea entre hogares formales e informales.

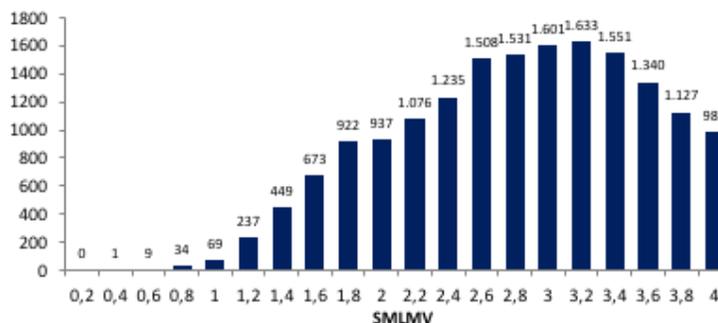
Gráfica 6. Hogares en déficit cuantitativo por decil y formalidad



Fuente: GEIH. Cálculos MVCT.

Adicionalmente, cuando se estudia la distribución de los hogares beneficiarios de MCY según nivel de ingreso, se observa que actualmente, este programa está llegando principalmente a los hogares que devengan más de 2 SMLMV, dejando desatendida la población donde se concentra el déficit cuantitativo. Así pues, uno de los objetivos del Programa Semillero de Propietarios es reorientar la focalización del programa MCY, para que logre atender a la población con un nivel inferior de ingreso, la cual se considera vulnerable.

Gráfica 7. Distribución de ingreso de hogares beneficiarios de MCY



Fuente: GEIH. Cálculos MVCT.

A partir de lo anterior, se determinó que el programa Semillero de Propietarios, y en consecuencia el SFV con aplicación condicionada, complementario al de MCY estaría focalizado para hogares que devengan menos de 2 SMLMV ya que son estos los que presentan mayor déficit habitacional y a los cuáles MCY no está logrando atender.

c. Aporte del hogar en la fase de ahorro

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 145 de 2000, las entidades financieras pueden financiar hasta el 80% de un crédito hipotecario y hasta el 100% de un leasing habitacional en vivienda de interés social. No obstante, los bancos han desarrollado determinadas prácticas comerciales que han implementado en la estructuración de sus productos, de manera que se minimicen los riesgos asociados a su negocio.

Un ejemplo de lo anterior, es la determinación de un porcentaje mínimo del valor de la vivienda que el hogar debe aportar con recursos propios como parte de la cuota inicial tanto para el crédito hipotecario como para el leasing habitacional.

El Fondo Nacional del Ahorro (FNA) es la entidad financiera con mayor participación en el otorgamiento de créditos hipotecarios y leasing habitacional con subsidios de MCY. Los productos de crédito hipotecario y leasing habitacional para el segmento de personas que cuenten con ingresos de hasta 2 SMLMV, están estructurados de tal forma que la persona debe realizar un aporte mínimo del 10% del valor de la vivienda con recursos propios como parte de la cuota inicial.

Ahora bien, el SFV con aplicación condicionada complementario a MCY se constituye como un recurso adicional que los hogares beneficiarios podrán entregar como parte de la cuota inicial, lo cual hará que el valor a financiar sea inferior y, por consiguiente, se facilitará el cierre financiero del hogar. En línea con esto, se llevó a cabo un análisis económico de manera conjunta con el FNA en el cual se estableció que, para el caso del SFV complementario a MCY sobre un inmueble que se vaya a financiar a través de un crédito hipotecario o leasing habitacional le permitiría al hogar aportar el 5% del valor de la vivienda con recursos propios en lugar del 10%.

De esta manera, el ahorro mensual que el hogar realice en el marco del programa que otorga el SFV complementario a MCY, debe corresponder mínimo al 5% del valor de la vivienda, de manera que pueda solicitar un leasing habitacional o un crédito hipotecario.

Ahora, dado que el SFV complementario a MCY es una ampliación de la estrategia de Semillero de Propietarios, se considera adecuado que la duración de la fase de arrendamiento se asimile con la duración de la fase de ahorro, dado que ambas tienen el mismo objetivo de preparar al hogar para convertirlo en propietario. Así las cosas, se estableció que el tiempo durante el cual el hogar deberá aportar en el producto financiero corresponderá a 18 meses, al igual que el tiempo mínimo establecido en la fase de arriendo de Semillero de Propietarios. Este parámetro fue el resultado de un análisis realizado por parte de las entidades financieras para determinar el tiempo mínimo requerido para poder realizar una evaluación consistente a los hábitos de pago y ahorro del beneficiario, para el otorgamiento de un crédito hipotecario o leasing habitacional.

A partir de lo anterior, y con base en los supuestos que se presentan en la Tabla 1 se estimó cuál debía ser el aporte mensual del hogar de manera que al finalizar los 18 meses tuvieran como mínimo lo correspondiente al 5% del valor de la vivienda. Esto, suponiendo que la persona empieza a ahorrar en el producto financiero en julio del 2019 y efectúa la adquisición de un inmueble en diciembre de 2020. De esta manera, se tiene que el hogar deberá realizar un aporte correspondiente al 25% de un SMLMV con frecuencia mensual, de manera que, al cabo de los 18 meses logre ahorrar el 5% de una vivienda de un valor de 90 SMLMV.

*Tabla 1. Supuestos para la determinación ahorro del hogar*

<b>Parámetro</b>	<b>Valor</b>
Salario mínimo 2019	\$828.116
Valor promedio vivienda	90 SMLMV
Crecimiento IPC	3,2%
Crecimiento salario mínimo	4,2%
Valor vivienda 2020	\$77.660.718
5 % del valor de la vivienda	\$3.883.036

d. SFV con aplicación condicionada, complementario al subsidio de MCY

El valor del SFV con aplicación condicionada complementario al de MCY se determinó como los recursos que le hacen falta al hogar para poder tener cierre financiero en la adquisición del inmueble, entendiéndose este como una cuota mensual inferior al 30% de los ingresos del hogar.

Se desarrollaron tres ejercicios de simulación para tres hogares diferentes: los que ganan 1 SMLMV, los que ganan 1,5 SMLMV y los que ganan 2 SMLMV. Para los tres casos se utilizaron los supuestos económicos que se presentan en la Tabla 2. Con esta información, se estimaron las cuotas mensuales que debía pagar cada hogar en tres escenarios diferentes: i) sin subsidios de adquisición, ii) con el subsidio de MCY, y, iii) con el subsidio de MCY y el subsidio con aplicación condicionada complementario a MCY. De esta manera, se evaluaron diferentes valores del subsidio complementario hasta llegar al valor que lograba que los hogares alcanzaran el cierre financiero, que corresponde a 6 SMLMV otorgados en un primer momento como parte de la cuota inicial.

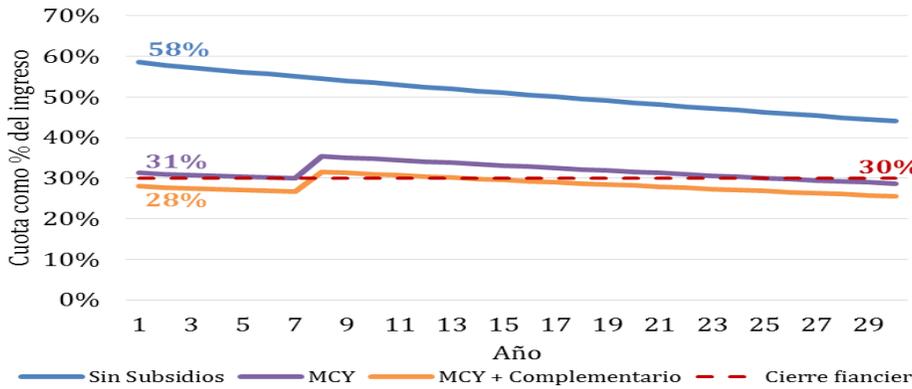
*Tabla 2. Supuestos simulaciones para determinar el valor del SFV complementario a MCY*

<b>Parámetro</b>	<b>Valor</b>
Valor de la vivienda	90 SMLMV
SMLMV 2019	\$828.116
Crecimiento IPC	3,2%
Crecimiento SMLMV	4,2%
Aporte del hogar (del valor de la vivienda)	5%
Denominación de crédito hipotecario o leasing habitacional	UVR
Tasa de interés EA	7,5%
Plazo del crédito hipotecario o leasing habitacional	360 meses
Subsidio MCY	
Cuota inicial	30 SMLMV
Cobertura a la tasa	5%

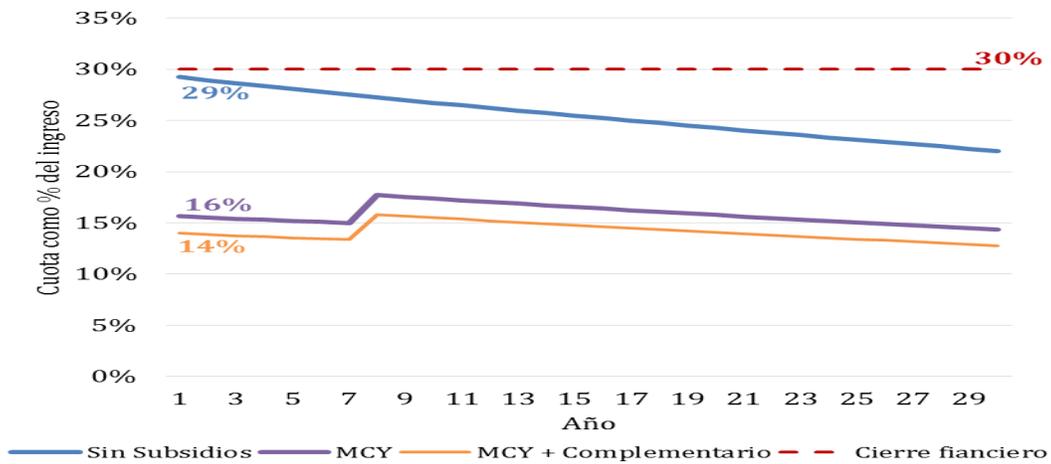
La Gráfica 8, la Gráfica 9 y la Gráfica 10 muestran los ejercicios de simulación para los hogares que devengan 1 SMLMV, 1,5 SMLMV y 2 SMLMV respectivamente. Se observa que, en los casos en los cuales el hogar devenga 1 SMLMV y 1,5 SMLMV no hay cierre financiero en el escenario en el cual se da financiamiento sin subsidios de adquisición, mientras que el hogar que devenga 2 SMLMV alcanza el cierre financiero encontrándose en el límite. Asimismo, se observa que cuando se aplica el subsidio de MCY se logra el cierre financiero para el hogar que devenga 1,5 SMLMV más no para el hogar que

devenga 1 SMLMV. Finalmente, los tres hogares estudiados logran tener cierre financiero en el escenario en que se otorga MCY y el subsidio complementario a MCY correspondiente a 6 SMLMV.

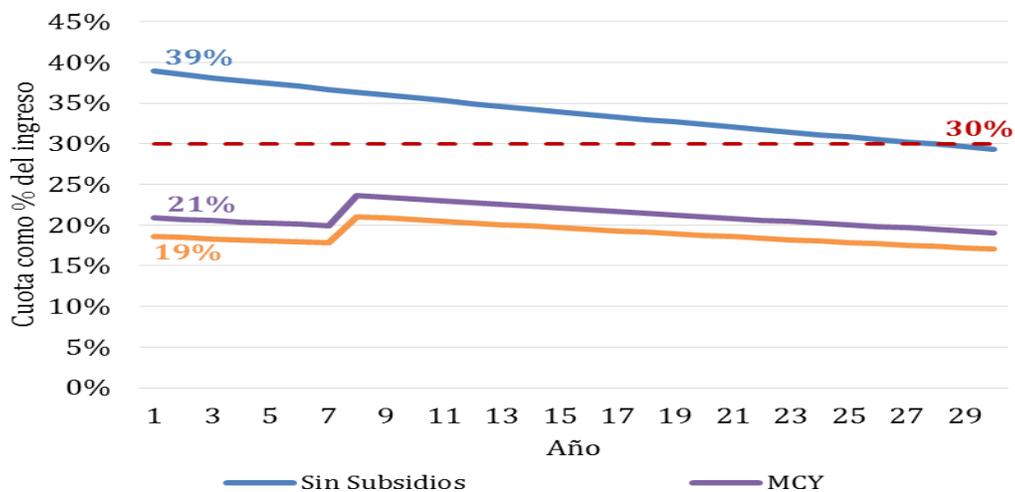
Gráfica 8. Simulaciones cuotas como porcentaje del ingreso – Hogar que devenga 1 SMLMV



Gráfica 9. Simulaciones cuotas como porcentaje del ingreso – Hogar que devenga 1,5 SMLMV



Gráfica 10. Simulaciones cuotas como porcentaje del ingreso – Hogar que devenga 2 SMLMV



## 2. Estudio de impacto normativo

(¿Qué impacto se espera obtener?): Todo decreto o resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo (ESIN), cuyo objeto es determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad.

### 2.1. Oportunidad del proyecto

El estudio sobre la oportunidad del proyecto identificará los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas

<p>existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición.</p> <p>Mediante las disposiciones de la norma objeto de análisis se espera cumplir con los postulados normativos superiores que establecen las operaciones de crédito hipotecario y leasing habitacional como mecanismos efectivos para el acceso a una solución de vivienda, de igual forma se tiene como objetivo la ampliación del programa semillero de propietarios a través de la promoción del ahorro como un mecanismo efectivo para alcanzar el cierre financiero por parte de los hogares.</p>
<p><b>2.2. Impacto jurídico</b></p> <p>El objeto de este estudio es propender por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.</p> <p>El impacto jurídico deberá incluir los siguientes aspectos: 1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa, 2. Legalidad, 3. Seguridad jurídica, 4. Reserva de ley, 5. Eficacia o efectividad.</p>
<p>Las normas en que se fundamenta la presente iniciativa permiten regular la articulación del subsidio familiar de vivienda con operaciones de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, siendo temas que no están sometidos a reserva legal, como se determina a continuación:</p> <p>a) Fundamento Constitucional</p> <p>El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece que: <i>"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."</i></p> <p>Así mismo, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, dispone que: <i>"Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."</i></p> <p>La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley. Esta facultad se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, e irrenunciable, porque es un atributo indispensable para que la administración cumpla con su función de ejecutar la ley.</p> <p>b) Fundamento legal</p> <p>Las normas de rango legal en las que se fundamenta la expedición de este Decreto se concretan en las siguientes:</p> <p>El artículo 5° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, establece como solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro, siendo acciones conducentes para su obtención, entre otras, el mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda y establece como una acción conducente para la obtención de soluciones de vivienda, la celebración de contratos de leasing habitacional para adquisición de vivienda familiar de interés social</p> <p>El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, define el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.</p> <p>El inciso segundo del artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, establece que está en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.</p> <p>El párrafo 4 del artículo 6° de la Ley 3 de 1991 dispone que los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos concurrentemente para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita.</p> <p>El Decreto Ley 555 de 2003 por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, establece en su artículo 3° las funciones atribuidas a dicha Entidad.</p> <p>El artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 establece que las facultades atribuidas al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA- en el artículo 22 de la misma ley, deberán ejecutarse a partir de la celebración de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan. Así mismo el párrafo 1 del mismo artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 dispone que para el cumplimiento de las demás funciones asignadas a FONVIVIENDA, podrá acudir a la celebración de contratos de fiducia en los mismos</p>

términos y condiciones establecidas en dicho artículo.

El artículo 26 de la Ley 1469 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debe reglamentar un procedimiento mediante el cual se articulen los recursos del subsidio familiar de vivienda con los recursos originados en créditos para la adquisición de vivienda o leasing habitacional.

El parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, estableció que el Gobierno Nacional deberá reglamentar las condiciones bajo las cuales se garantizará la utilización del contrato de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 26 de la Ley 1469 de 2011. En todo caso se utilizará esta figura como un mecanismo efectivo para que los sectores de escasos recursos puedan adquirir la propiedad del inmueble.

### 2.3. Impacto económico

En los eventos en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite, deberá señalar el impacto económico el que contemplará la posibilidad de proporcionar a los destinatarios tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas condiciones que se dicten para el ejercicio de derechos y obligaciones.

La reglamentación propuesta no genera un impacto económico sobre los destinatarios de la norma que implique la necesidad de adaptación, por el contrario, estas medidas al promover el ahorro como alternativa para lograr el cierre financiero a través de un subsidio más alto, tienen un impacto positivo sobre la disponibilidad de recursos a favor de los beneficiarios del programa.

### 2.4. Impacto presupuestal

Según el caso, se deberán identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si la expedición del proyecto normativo requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal, se debe indicar.

La expedición de la norma no presenta impacto fiscal diferente al ya contemplado en el marco fiscal de mediano plazo 2018-2027 y el marco de gasto de mediano plazo 2019-2022

### 2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural

Cuando se requiera, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental y ecológico, y si llegare a ser del caso, sobre el patrimonio cultural de la Nación.

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

## 3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios

### 3.1. Ámbito de aplicación

Se debe determinar si la aplicación de la norma será Nacional o Territorial.

Nacional

### 3.2. Sujetos Beneficiarios

Identificar a los potenciales beneficiarios de la norma.

Ejemplo: Tipo de población (Desplazada, afectada por ola invernal, pobreza extrema, etc.), entidades ejecutoras y/o implementadoras, etc.

- Beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda
- Fondo Nacional de Vivienda.
- Fondo Nacional del Ahorro.
- Entidades del sector financiero

## 4. Viabilidad jurídica

La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:

1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.
2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.
3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

Diligencie aquí:

La norma se expide en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 51 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en los artículos 5 y 6 de la Ley 3 de 1991, el artículo 26 de la Ley 1469 de 2011 y el artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, como se dejó expresado en el acápite "2.2. Impacto jurídico" del presente documento.

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica				
Adiciona	X	Sección 9 al Capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015	16/05/2015	Vigente
Sustituye				
Nuevo				

## 5. Participación Ciudadana

### 5.1. Socialización con actores internos y externos

Se deberá indicar con cuales actores internos y externos se socializó el proyecto de normativo.

Se deberá anexar las constancias de socialización, si aplica.

<p>Actores Internos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social</li> <li>2. Oficina Asesora Jurídica</li> <li>3. Despacho del Viceministro de Vivienda.</li> <li>4. Secretaría General</li> </ol> <p>Actores Externos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Camacol</li> <li>2. FNA</li> <li>3. ASOBANCARIA</li> </ol>
<p><b>5.2. Consulta Previa</b> De acuerdo con su contenido, debe analizarse si el proyecto normativo es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa. Se deberá anexar las constancias de la realización de la consulta previa, si aplica.</p> <p>De acuerdo con su contenido, el proyecto de decreto no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.</p>
<p><b>5.3. Publicidad</b> De conformidad con la ley (núm. 8, art. 8, CPACA) y el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, debe someterse el proyecto normativo a consideración del público. Se deberá anexar la constancia de publicación en la web del MVCT. Si se presentan comentarios se deberá diligenciar el formato "FPN-F-03 Matriz de consolidación de comentarios, anexarlo al presente documento y publicarlo en la web del MVCT. Si no se presentan comentarios durante el periodo de publicación en la web del MVCT, se deberá dejar constancia expresa en el presente numeral.</p> <p>El proyecto fue publicado en la página web del Ministerio entre el 07 de julio de 2019 y el 22 de julio de 2019, lapso en el cual _____ se recibieron comentarios.</p>
<p><b>6. Coordinación</b> Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, este deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente. Se deben anexar las constancias respectivas de la coordinación y/o concertación que se produjo.</p> <p>El proyecto normativo por su contenido material, requiere la coordinación con el Ministerio de Hacienda, entidad a la que será remitido de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de elaboración de proyectos normativos.</p>
<p><b>7. Abogacía de la Competencia Anexo 1.</b> Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa.</p> <p>Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa como anexo 1.</p>
<p><b>8. Otros – Modificación de Trámites</b> En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015, cuando el proyecto normativo cree o modifique un trámite, deberá adjuntarse el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>No Aplica</p>
<p><b>9. El responsable(s) designado(s) para la elaboración del proyecto normativo</b> Indicar nombre y cargo del responsable a la fecha del diligenciamiento del presente formato</p> <p>El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es el contratista Juan David Ching Ruiz, de la Dirección del Sistema Habitacional.</p>

Cordialmente,

**CARLOS FELIPE REYES FORERO**  
Director del Sistema Habitacional

**Anexos:**Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia.  
Constancias de socialización.

Elaboró	Revisó	Fecha
Juan David Ching Ruiz – Componente Jurídico María Fernanda Gomez Gerena – Componente Económico	Carlos Felipe Reyes Forero	09-07-2019

**ANEXO 1**  
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

<b>Tipo de proyecto normativo:</b> (Marque con una X)	<b>Decreto</b>	<b>X</b>
	<b>Resolución</b>	
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: <i>Por el cual se adiciona la sección 9 al capítulo 6, del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda con aplicación condicionada del Programa "Semillero de Propietarios"</i>		

**CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA**  
(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

<b>1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	<b>NO</b>
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	<b>NO</b>
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	<b>NO</b>
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	<b>NO</b>
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	<b>NO</b>
f) Incrementa de manera significativa los costos	<b>NO</b>
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	<b>NO</b>
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	<b>NO</b>

<b>2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	<b>NO</b>
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	<b>NO</b>
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	<b>NO</b>
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	<b>NO</b>
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	<b>NO</b>
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	<b>NO</b>
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	<b>NO</b>

<b>3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	<b>NO</b>
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	<b>NO</b>

**NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**